
Abschluss

I. Ausrichtung der Arbeit

Die vorstehenden sechs Kapitel dieser Arbeit haben, wie im Untertitel formuliert, 1182 eine Fundierung und Vermessung des Partizipationsrechts als eigenes Rechtsgebiet zum Gegenstand. Dabei wird unter Fundierung verstanden, dass ein partizipationsrechtsübergreifendes Fundament für die hier vertretene Eigenständigkeit als Rechtsgebiet gelegt wird (Kap. 1). Die anschließende Vermessung benennt und untersucht die einzelnen Teilrechtsgebiete des Partizipationsrechts einschließlich einer Abgrenzung zu ähnlich ausgerichteten, aber nicht mehr diesem Rechtsgebiet zuzurechnenden Vorschriften (Kap. 2 bis 6). Dabei nimmt dieses Buch ungeachtet seiner partizipationsfreundlichen und -förderlichen Perspektive keine Bewertung von Partizipation als solcher vor. Vielmehr ist es darauf gerichtet, die partizipationsrechtlichen Bestimmungen – für deren Einführung sich die jeweiligen Rechtsetzungsinstanzen entschieden haben – partizipationsadäquat darzustellen, auszulegen, zu strukturieren und zu systematisieren, um das Gebäude des Partizipationsrechts in seiner Gesamtheit wie in seinen einzelnen Etagen und Räumen sichtbar zu machen und die bestehenden Vorschriften unter besonderer Berücksichtigung ihres partizipativen Ansatzes verstehen und anwenden zu können.⁴⁹³⁸ Damit will dieses Werk einen Strukturbeitrag und keinen Theoriebeitrag leisten. Gleichzeitig soll es den rechtswissenschaftlichen Fokus auf ein besonders demokratierelevantes Thema lenken und Anstoß für weiterführende Diskussionen geben.

II. Fundierung des Partizipationsrechts

Die für den Anspruch eines eigenständigen Rechtsgebiets nötige Bündelungskraft 1183 wird im ersten Kapitel mit den dogmatischen Grundlagen und einer übergreifenden Funktionenlehre des Partizipationsrechts herausgearbeitet. Dies erfolgt auf der Grundlage eines vorab definierten Begriffsverständnisses von Partizipation und von Partizipationsrecht. Demnach wird hier unter Partizipationsrecht „die Summe aller Normen, die jedem individuell oder kollektiv verfassten Rechtssubjekt unabhängig von der Betroffenheit subjektiver Rechte die mit Verbindlichkeit ausgestattete Möglichkeit einräumen, sich an der Entstehung hoheitlicher Entscheidungen von überindividuellem Interesse fakultativ und ohne Verpflichtung zu beteiligen“, verstanden (→ Rn. 50 f.). Bei der anschließenden „Wanderung“ durch die einzelnen Teilrechtsge-

⁴⁹³⁸ Da das Partizipationsrecht anhand seiner normativen Eignung zur Teilhabeeröffnung zu bestimmen ist, gilt dieses Berücksichtigungsgebot auch dann, wenn bei Einführung von Regelungen andere Zwecke – etwa die „Mobilisierung des Bürgers“ (vgl. *Masing*, Mobilisierung des Bürgers, *passim*) für bestimmte politische Zwecke wie den Umweltschutz – motivationsleitend waren.

bierte des Partizipationsrechts hat sich dieses Begriffsverständnis als hinreichend einbeziehungs- und abgrenzungsfähig erwiesen, um eine sachgerechte und belastbare Vermessung dieses Rechtsgebiets vornehmen zu können. Dies gilt gerade angesichts des Umstandes, dass einzelne Definitionsmerkmale angesichts der erheblichen Breite der dargestellten Normenbestände auch auf Herausforderungen gestoßen sind und Grenzen des Begriffs deutlich gemacht haben.

1184 Namentlich das partizipationsrechtliche Gebot der „Jedermann-Offenheit“ (und damit die Wahrung des Partizipationssubjekts) führt zu einigen Abgrenzungsschwierigkeiten. Da eine völlig strikte Einhaltung dieses Kriteriums zu einer sachwidrigen Engführung des Partizipationsrechtsbestandes geführt hätte, sind – wie bereits im ersten Kapitel angekündigt (→ Rn. 38) – geringfügige Abstriche (z.B. „betroffene Öffentlichkeit“, „berührte Belange“) nötig, was wegen der erheblichen Annäherung an das Jedermann-Ideal vertretbar ist. Eine weitere Herausforderung stellt die (häufig auch rechtlich bedingte) Medialisierung von Partizipation dar, wonach nicht das einzelne Individuum unmittelbar, sondern nur durch seine Mitwirkung in Organisationen mittelbar Einfluss ausüben kann. Dann aber ist zur Wahrung des Popularcharakters von Partizipationsrecht eine Eintrittsoffenheit erforderlich, die ihrerseits Grenzen aufgezeigt hat. So kann die „objektiv-rechtliche Pflicht zur prinzipiellen Eintrittsoffenheit von Parteien“ nur gerade noch als ausreichend angesehen werden (→ Rn. 855); dagegen wird das Verbandsklagerecht nicht mehr als mediatisiertes Partizipationsrecht anzusehen sein, wenn die Bedingung der Jedermann-Zugänglichkeit von klageberechtigten Verbänden in Erfüllung völkerrechtlicher Vorgaben gestrichen wird (→ Rn. 801). Bereits jetzt sind an diesem Kriterium die (zunehmend populären) Angebote gescheitert, die hier als „scheinpartizipativ“ bezeichnet werden (wie das Nationale Begleitgremium im Standortauswahlgesetz oder die Bürgerräte), weil die beteiligten Personen nicht aus eigenem Recht und Willen auf hoheitliche Entscheidungen einwirken können, sondern nur kraft (randomisierter) Auswahl von oben (→ Rn. 653, → Rn. 758 f.).

1185 Auch das Partizipationsobjekt – die Entstehung hoheitlicher Entscheidungen von überindividuellem Interesse – ist nicht immer ganz unproblematisch zu bejahen, da sich verschiedene Beteiligungsrechte primär an den von der hoheitlichen Sphäre zu unterscheidenden gesellschaftlichen Resonanzraum richten, wie etwa die Meinungs- und Versammlungsfreiheit oder die Mitwirkung an der politischen Willensbildung durch die Parteien. Solche Teilrechtsgebiete können nur deshalb dem Partizipationsrecht zugerechnet werden, weil sie zumindest *auch* zur direkten Adressierung an hoheitliche Organe (und damit an die von diesen betriebenen Prozesse und Verfahren) geeignet sind. Des Weiteren hat das Erfordernis einer Rechtsnormbasierung die Definition an ihre Grenzen geführt, wenn die zugrundeliegenden Vorschriften nur noch einen äußerst schwachen Rechtsnormcharakter aufweisen können; dies

ist bei der mittelbar auf die (ihrerseits als Verfassungssatzung⁴⁹³⁹ zu qualifizierende) Geschäftsordnung des Bundestages gestützten „Richtlinie für die Behandlung von öffentlichen Petitionen“ (→ Rn. 425) oder bei der baden-württembergischen „Verwaltungsvorschrift Regelungen“, die wegen ihrer Bezugnahme in der Geschäftsordnung der Landesregierung von deren Satzungsqualität abgeleitet ist (→ Rn. 524), der Fall.

Mit dem Merkmal der Erzeugung von Verbindlichkeit fordert der hier gewählte Definitionsansatz nur ein absolutes Minimum an spezifisch-juristischer Regelungswirkung. Damit wird eine inadäquate Engführung (etwa durch das Erfordernis eines dialogischen Reaktionsanspruchs)⁴⁹⁴⁰ vermieden. Denn Partizipationsrecht – verstanden als subjektives Recht, auf hoheitliche Entscheidungsprozesse in welcher Form auch immer Einfluss zu nehmen – liegt bereits dann vor, wenn ein konkretes Teilhabe- oder Mitwirkungsrecht den Partizipationswilligen rechtlich verbindlich garantiert ist. Die Frage eines Reaktionsanspruchs ist dagegen keine „ob“-, sondern eine „wo“-Frage bei der Zuordnung zum Partizipationsrecht. In diesem Sinn handelt es sich dabei um ein für diese Arbeit durchaus relevantes Kriterium, weil die Teilrechtsgebiete nach ansteigender Partizipationsintensität strukturiert sind. Da diese bei einem Reaktionsanspruch (z.B. Petitionsrecht im Verhältnis zur Meinungsfreiheit) und erst recht bei einem qualifizierten Reaktionsanspruch (z.B. Befassungsinitiativen oder Berücksichtigungspflicht von Einwendungen) höher ist, wirkt sich dies auf die Einordnung der Teilhaberechte in das Gesamtsystem aus.

III. Vermessung des Partizipationsrechts

Entsprechend der Zielsetzung einer Vermessung des Rechtsgebiets ist die Darstellung in den letzten fünf Kapiteln im Schwerpunkt deskriptiver Natur, indem die einzelnen Teilrechtsgebiete – freilich unter ihrem partizipationsrelevanten Blickwinkel – entfaltet und erläutert werden. Zugleich aber eröffnet das Panorama von den Informations- bis zu den Entscheidungsrechten eine breite Vielfalt von – nach traditionellem Verständnis sehr heterogenen – Teilrechtsgebieten des öffentlichen Rechts. So würde man beispielsweise die allgemeine Informationsfreiheit dem öffentlichen Medienrecht, die Verbraucherinformationsfreiheit dem Verbraucherrecht, die Meinungs-, die Versammlungs- und die Petitionsfreiheit den Grundrechten sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planungs-, Raumordnungs-, Bauleitplanungs-, Energie- und Infrastrukturrecht spezifischen Teilgebieten des besonderen Verwaltungsrechts zuweisen.

Die Binnenstrukturierung des Partizipationsrechts hat zugleich gezeigt, dass unterschiedliche Regelungen aus einem bestimmten tradierten Rechtsgebiet oft verschiedenen partizipationsrechtlichen Teilrechtsgebieten zuzuordnen sind. So zählen

4939 Haug, *Parlamentarische Geschäftsordnungen*, S. 194-196.

4940 So dagegen Steiger, *Der partizipative Staat*, S. 50 f.

aus dem Kommunalrecht die Informationspflichten zu den Informationsrechten, der Bürger- oder Einwohnerantrag zu den Anregungsrechten, die Anhörung bei kommunalen Gebietsänderungen zu den Konsultationsrechten oder das Volksbegehren und der Volksentscheid zu den Entscheidungsrechten. Gleiches gilt für das Europarecht mit der Europäischen Bürgerinitiative als Anregungsrecht und den unionsrechtlichen Kommunikationsformaten als Konsultationsrechte, ebenso für das Umweltrecht mit der Umweltinformationsfreiheit als Informationsrecht, mit dem Immissionsschutz- oder Umweltverträglichkeitsprüfungsrecht als Konsultationsrechte und mit dem umweltbezogenen Verbandsklagerecht als Mitgestaltungsrecht, sowie für das Staatsorganisationsrecht mit der Volksinitiative als Anregungsrecht, dem Parteienrecht als Mitgestaltungsrecht und dem Volksbegehren und Volksentscheid als Entscheidungsrechte. Letztlich folgt daraus eine Art von Matrixstruktur zwischen den tradierten Rechtsgebieten und dem Partizipationsrecht. Schließlich zeigt sich auch der gewaltenübergreifende Ansatz von Partizipationsrecht, indem sowohl legislative Funktionen (Anhörungen beim Gesetzgebungsverfahren oder die Volksgesetzgebung) als auch – überwiegend – administrativ-exekutive Rechtsgebiete betroffen sind. Mit der Subsumtion dieser verschiedensten Rechtsnormen unter das Partizipationsrecht als eigenes Rechtsgebiet können und sollen diese keineswegs aus ihren tradierten Rechtsgebietszuordnungen herausgelöst werden; vielmehr geht es um eine Sichtbarmachung einer Mehrfachzuordnung von Rechtsphänomenen zu verschiedenen Rechtsgebieten.

1189 Außerdem dient die Bündelung aller dieser unterschiedlichen Rechtsvorschriften unter dem Dach des Partizipationsrechtsbegriffs zu einem eigenen Rechtsgebiet einem spezifischen – nämlich partizipationsbezogenen – Fokus. Indem man die einzelnen Normen nicht mehr nur ihrem jeweiligen tradierten Rechtsgebiet zurechnet, sondern sie zugleich als Teil des Partizipationsrechts erkennt, versteht man sie eben nicht nur z.B. kommunal- oder umweltrechtlich, sondern auch partizipationsrechtlich. Dies hat konkrete Folgen für die Auslegung, namentlich für die an Sinn und Zweck der Norm orientierte teleologische Auslegung. Denn es macht einen Unterschied, ob man kommunal- oder umweltrechtliche Vorschriften jeweils nur durch diese fachspezifische Brille oder auch durch die der Partizipationsermöglichung betrachtet. Genau dieser Fokus wurde konsequent bei der Darstellung der einzelnen Vorschriften angelegt, was nicht nur in Teilen zu anderen rechtlichen Ergebnissen geführt hat (etwa zur Bejahung eines Begründungsanspruchs bei Petitionen, → Rn. 414 f.), sondern wodurch sich dieses Buch auch von den Darstellungen derselben Regelungen in Büchern der tradierten Rechtsgebiete unterscheidet.

1190 Die Vermessung des Partizipationsrechts hat ferner deutlich gemacht, dass auf allen Stufen der hier zugrunde gelegten „Partizipationsleiter“ (vgl. → Rn. 53 ff.) zahlreiche und ganz unterschiedliche Rechtsvorschriften existieren. Es gibt also vielfältige und rechtlich abgesicherte Formate, sich über hoheitliche Entscheidungen bzw.

deren Grundlagen und ihre Entstehungsprozesse zu informieren, Anregungen in solche Prozesse einzuspeisen, an konsultativen Beteiligungsverfahren mitzuwirken, bestimmte Sachentscheidungen (ggf. mediatisiert) mitzugestalten oder aber direkt-demokratisch selbst zu entscheiden. Es mangelt folglich nicht an Mitsprache- und Teilhabemöglichkeiten Einzelner; vielmehr findet die teilweise demokratiekritisch konnotierte Artikulation von Ohnmachtsgefühlen von Individuen gegenüber Hoheitsträgern im geltenden deutschen Partizipationsrecht keine überzeugende Stütze. Folglich ist mit *Dominik Steiger* festzustellen, dass Deutschland „durch Partizipation rechtlich determiniert“ und deshalb ein „partizipativer Staat“ ist.⁴⁹⁴¹

Schließlich zeigen die vielen zusammengetragenen partizipationsrechtlichen Vorschriften das Potenzial von Partizipation, das menschenwürdebasierte Demokratiekonzept des Grundgesetzes zu fördern (→ Rn. 92),⁴⁹⁴² weil sie (in unterschiedlicher Intensität) die Selbstbestimmung der Partizipationswilligen zu stärken vermag. Dies gilt besonders dann, wenn das Partizipationsrecht so gestaltet und angewendet wird, dass sich die Nachteile von Partizipation möglichst schwach und ihre Vorteile möglichst stark auswirken (vgl. → Rn. 109-119). Und weil die demokratische Staatsform seit jeher besonders arbeitsintensiv ist, indem sie verschiedene Auffassungen in einer heterogenen Gesellschaft integrieren und – vor allem, aber nicht nur über gewählte Organe – die Bürgerschaft von sich und ihren Entscheidungen (mindestens durch das Verfahren) überzeugen muss, kann auch nicht die möglichst hohe Reibungslosigkeit hoheitlicher Entscheidungsprozesse der dominierende Maßstab sein, sondern die Steigerung der Zustimmung des Demos. In diesem Sinn versteht sich dieses Werk als ein spezifisches Plädoyer für die Erhaltung und qualitative Stärkung der Demokratie.

1191

4941 *Steiger*, Der partizipative Staat, S. 45, 519.

4942 Den Selbstbestimmungsgedanken betont auch *Steiger*, Der partizipative Staat.

